Nota Técnica

SUBSÍDIOS PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA VOLTADA À CIDADANIA

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado

Nº 62

Alexandre Gomide
Alketa Peci
Felix Lopez
Francisco Gaetani
Gabriela Lotta
José Celso Cardoso Jr.

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Outubro de 2023

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

EQUIPE TÉCNICA

Alexandre Gomide
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: alexandre.gomide@ipea.gov.br>.

Alketa Peci
Professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV).
E-mail: alketa.peci@fgv.br.

Felix Lopez
Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.
E-mail: felix.lopez@ipea.gov.br.

Francisco Gaetani
Professor da Ebape/FGV. *E-mail*: francisco.gaetani@fgv.br.

Gabriela Lotta
Professora de administração pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) da FGV. *E-mail*: Gabriela.lotta@fgv.br.

José Celso Cardoso Jr.
Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.
E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

Como citar:
GOMIDE, Alexandre; PECI, Alketa; LOPEZ, Felix; GAETANI, Francisco; LOTTA, Gabriela; CARDOSO JR., José Celso. **Subsídios para uma reforma administrativa voltada à cidadania**. Brasília, DF: Ipea, out. 2023. (Diest: Nota Técnica, 62).

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdiest62-port

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 INTRODUÇÃO 4

2 DIMENSIONANDO O FUNCIONALISMO PÚBLICO DO EXECUTIVO FEDERAL 5

3 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES 6

4 CONSIDERAÇÃO FINAL 22

REFERÊNCIA 22

1 INTRODUÇÃO[1]

Este documento é fruto da iniciativa de um grupo de especialistas que contaram com o apoio do Ipea e do instituto República.org para propor uma agenda de políticas na área de gestão pública visando fortalecer o Estado brasileiro. Seu propósito é contribuir para o debate público, por meio da recomendação de ações para revigorar o serviço civil e as organizações do Poder Executivo federal na formulação e implementação de políticas públicas, assim como na melhoria da entrega de bens e serviços públicos aos cidadãos. É, portanto, um documento síntese, de caráter não acadêmico, destinado aos formuladores de políticas, gestores públicos e tomadores de decisão.

A fim de expandir o diagnóstico de problemas estruturais que caracterizam a administração pública, principalmente no nível federal, este documento apresenta propostas concretas para uma reforma administrativa voltada à gestão de pessoas e racionalização de formatos jurídicos, institucionais e organizacionais. O objetivo final deste trabalho é aperfeiçoar a qualidade do serviço público e consolidar uma gestão pública voltada para a cidadania.

A literatura especializada tem apontado que a qualidade do serviço civil é condição necessária para que o Estado tenha êxito na promoção do crescimento econômico, na inclusão social, na prevenção da corrupção, na preservação da estabilidade política, no fomento à inovação tecnológica e na eficácia de suas decisões administrativas. Ao mesmo tempo que consegue obter dos cidadãos mais confiança em suas instituições e mais adesão ao regime democrático. No entanto, no Brasil, a discussão sobre o serviço civil tem sido abordada por uma empobrecida e exclusiva ótica fiscal. Soma-se a isso o imaginário do senso comum de que o serviço civil é algo disfuncional, moroso e ineficiente. Na própria administração pública, a questão do funcionalismo e das organizações tem sido tratada pelos governos como gestão de recursos humanos voltada ao gerenciamento da folha de pagamentos, à abertura de concursos, à gestão de carreiras e à negociação salarial de forma não estratégica.

Entendemos que um governo preocupado com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, a promoção do bem-estar social e o desenvolvimento econômico deve ter políticas consistentes, coerentes e sustentáveis para a administração pública, de modo a aumentar e fortalecer as capacidades burocrático-organizacionais do Estado. Os servidores são aqueles que "fazem as coisas" para os governos, caracterizando-se, portanto, como as "mãos do Estado". Assim, quanto mais eles estiverem preparados, qualificados e valorizados, melhores serão as políticas e as entregas dos serviços públicos.

Ainda que de forma incompleta, pois trata-se de objeto complexo, este documento elenca problemas e apresenta recomendações sobre tópicos considerados prementes para formular e implementar uma política na área da gestão pública, subsidiando propostas de reformas administrativas voltadas à cidadania. As recomendações visam, fundamentalmente, fortalecer o serviço civil e resgatar a racionalidade administrativa dos formatos organizacionais.

Este documento foi elaborado da seguinte maneira: primeiro, o grupo de especialistas responsáveis elencou temas considerados prioritários ou críticos para uma política de fortalecimento das capacidades burocrático-organizacionais do governo federal (Poder Executivo). A partir dessa agenda, encomendaram-se estudos específicos, no sentido de realizar um diagnóstico sobre os problemas relacionados. Com base nos relatórios produzidos, realizaram-se painéis com especialistas convidados a fim de discutir alternativas de enfrentamento dos desafios identificados. Finalmente, a partir de todos esses subsídios, redigiu-se este documento de apresentação de diagnósticos e recomendações de políticas.

1. Agradecemos o Instituto República.Org o apoio à pesquisa que subsidiou este documento. A responsabilidade pelo conteúdo deste texto, bem como pelos erros ou pelas omissões, é exclusiva dos autores. Este documento foi originalmente publicado em novembro de 2022.

2 DIMENSIONANDO O FUNCIONALISMO PÚBLICO DO EXECUTIVO FEDERAL

Esta seção apresenta dados que dimensionam e situam o funcionalismo federal em relação ao setor público nacional, à ocupação total e à comparação internacional. O objetivo aqui é apontar que dois temas que praticamente monopolizam os debates sobre reformas administrativas não constituem, de fato, um problema de entendimento. O primeiro refere-se a um suposto crescimento desmesurado do número de servidores – o "inchaço" da máquina pública. O segundo problema seria fiscal, demonstrado pelo crescimento do valor da folha de pagamentos.

Em setembro de 2022, o total de servidores civis ativos do Poder Executivo federal era de 568 mil pessoas.[2] Esse contingente representava 0,53% da população economicamente ativa (PEA) do país, portanto, menor que os 0,58%, registrados em 2001. Em 2022, o total de pessoas nesse mesmo segmento é o menor desde 2009.

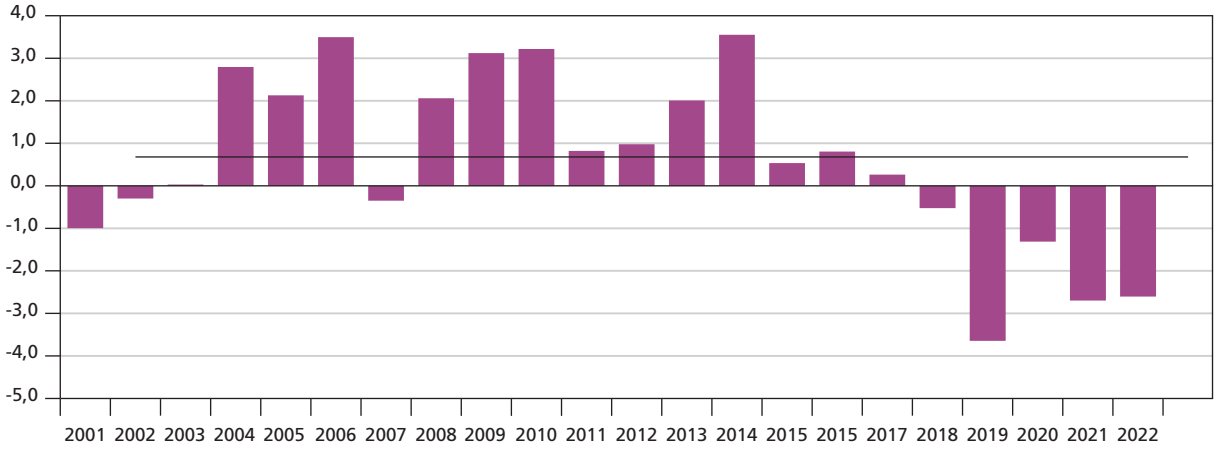
No total de vínculos no setor público brasileiro como um todo – ou seja, todos os níveis federativos e Poderes da República –, o Executivo federal representava, em 2020, aproximadamente 7,5% da força de trabalho, percentual também inferior aos 10% registrados em 2001.

De 2001 a 2022, o crescimento anual médio do funcionalismo civil federal ativo foi de 0,7% e, acumulado até 2022, de 13%. Para comparar com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em uma série comum, o crescimento anual médio naquele bloco de países, de 2001 a 2018, foi de 0,6% e de 1,1% no Executivo federal.

GRÁFICO 1

Crescimento anual do total de servidores federais civis ativos (2001-2022)

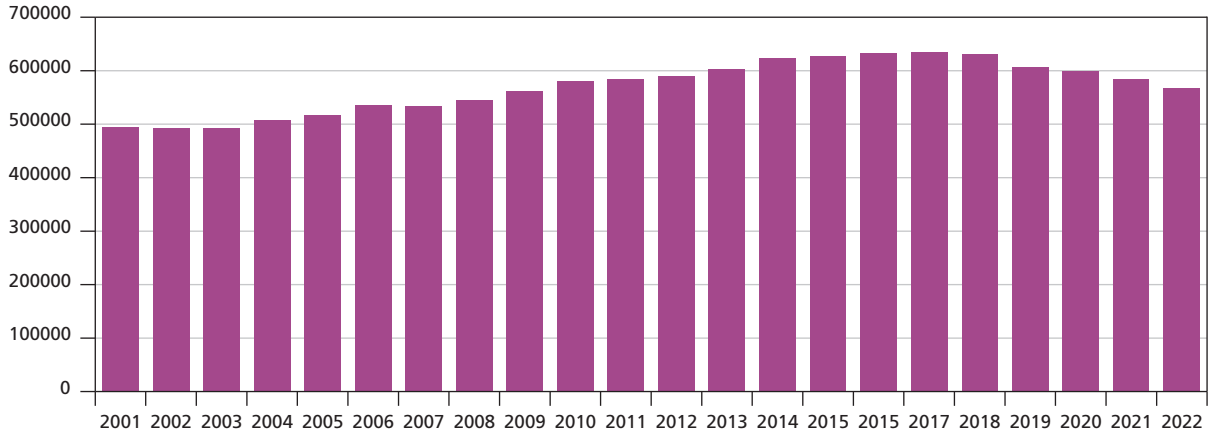
(Em %)



Fonte: Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape)/Ministério da Economia (ME).
Elaboração dos autores.

2. Excluindo os aposentados e pensionistas, e mantendo as pessoas com vínculo temporário (tais como professores temporários e substitutos) e afins.

GRÁFICO 2
Total de servidores federais civis ativos por ano (2001-2022)



Fonte: Dados do Siape/ME.
Elaboração dos autores.

No que diz respeito à folha de pagamentos, a despesa com salários e vencimentos dos servidores federais ativos em 2020 representou 2,4% do produto interno bruto – PIB (era 2,6%, em 2002) – 18,9% da receita federal primária disponível (era 16,3%, em 2002) –, o equivalente a R$ 177 bilhões.

Em suma, em relação ao crescimento do número de servidores ativos, o Poder Executivo federal manteve-se alinhado ou perdeu em expansão quantitativa para o mercado de trabalho em outros segmentos do setor público e em relação ao total de ocupados no mercado de trabalho. Em relação ao crescimento dos gastos com salários, a despesa com servidores ativos teve redução na participação do PIB. Mesmo em relação à receita disponível, que é instável e vinculada à exuberância econômica, verifica-se estabilidade.

3 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Esta seção apresenta uma síntese dos diagnósticos e das recomendações dos temas identificados como prioritários ou essenciais para uma política de fortalecimento das capacidades burocrático-organizacionais do governo federal.

3.1 Recrutamento

A exigência de concursos públicos em cargos e empregos públicos é um avanço da Constituição de 1988 (CF/1988) na consolidação da profissionalização do setor público. Este princípio deve ser mantido e defendido, visto que garante *expertise*, isonomia, impessoalidade e legitimidade aos recrutamentos. No entanto, a maneira como os concursos foram sendo desenvolvidos e a interpretação legal sobre seus requisitos acabam gerando problemas para o funcionamento da administração pública. Pesquisas convergem no diagnóstico das fragilidades dos atuais processos de recrutamento. A rigidez e a lentidão dos concursos, bem como as dificuldades para selecionar profissionais que tenham a vocação e as competências necessárias para lidar com as diversas demandas e a complexidade de algumas funções, são problemas que requerem atenção e providências.

Em primeiro lugar, há problemas de escassez de pessoal devido a déficits de quadros dos órgãos *vis-à-vis* do dimensionamento original e das necessidades atuais. Os concursos foram praticamente suspensos desde 2016, com poucas exceções. Isso gera carência de força de trabalho e faz com que algumas organizações federais funcionem baseadas em temporários ou consultores contratados por prazo determinado. Estes expedientes improvisados comprometem a continuidade das políticas e a formação

de um ethos organizacional. A situação de órgãos como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Receita Federal do Brasil (RFB) exemplifica o problema.

Além disso, da forma que os concursos são realizados acaba trazendo para o Estado profissionais sem vocação e desprovidos da ética do serviço público. Isso ocorre porque os critérios de seleção utilizados nos concursos privilegiam apenas o conhecimento teórico e o domínio de conteúdos padronizados e pouco aplicados, dissociados da realidade e das competências necessárias ao serviço público. Além disso, é importante também observar que o perfil homogêneo dos ingressantes no setor público revela que os processos de recrutamento e seleção não garantem diversidade e representatividade na força de trabalho.[31] Isto, aliado à falta de planejamento da força de trabalho e pulverização de carreiras e cargos, faz com que os concursos públicos ocorram de forma desalinhada com a real necessidade do setor público.

O mecanismo de contratação temporária não é apropriadamente utilizado. Há uma série de atividades de natureza transitória (estudos de viabilidade), sazonal (combate ao desmatamento) ou episódica (zerar *backlog* de processos). Quadros temporários devem ser tratados como solução para situações específicas.

Não há uma diferenciação mais nítida dos concursos para servidores estatutários e celetistas. Entretanto, as contratações em empresas estatais não deveriam estar sujeitas às mesmas liturgias formalistas que ministérios e autarquias. Estes procedimentos no ambiente empresarial precisam ser simplificados e agilizados.

Outro elemento a ser levado em conta é a necessidade de introduzir entrevistas e outras formas de seleção para além da prova escrita, em especial para aqueles em que os aspectos comportamentais são determinantes para que os funcionários se desincumbam a contento das tarefas que lhes cabem.

Falta ao serviço público federal melhor planejamento e regularidade de concursos. Estes são caros, de modo que não faz sentido promovê-los para poucas vagas. Mas também não é recomendável promovê-los para um número muito grande de pessoas de uma vez só porque a qualidade média dos candidatos aprovados tende a cair.

A transformação digital produziu uma nova realidade no mundo do trabalho, inclusive nos governos. É possível identificar áreas que nos próximos anos serão reconfiguradas e demandarão um conjunto menor e diferenciado de profissionais públicos. O planejamento da força de trabalho da administração pública federal deve levar tais tendências em conta, em especial, nas organizações governamentais com contornos mais nítidos, como empresas, autarquias e fundações.

3.1.1 Propostas

1) Desenvolver um planejamento estratégico das necessidades reais da força de trabalho, escalonadas no tempo, em sintonia com as necessidades dos órgãos e dinâmica demográfica das carreiras em questão.

2) Incorporar as tendências da transformação digital no planejamento das necessidades futuras de pessoal, que, em geral, significarão menos quadros ou perfis de competências e habilidades distintos.

3) Melhorar a legislação relativa aos concursos públicos, incorporando elementos em conformidade com as competências, habilidades e atitudes, de modo a ampliar a aderência entre candidatos aprovados e perfis desejados.

3. Para mais detalhes sobre diversidade, ver subseção 3.5.

4) Incorporar outras formas de seleção, além da prova escrita, fazendo uso de experiências nacionais e internacionais exitosas.

5) Explorar novas formas de aproveitamento da força de trabalho nos órgãos federais, como entradas laterais, inserção transitória, rotatividade programada, movimentação estratégica, mecanismos de cessão, entre outros, cuidando para garantir a isonomia, a impessoalidade e o mérito nos processos.

6) Regulamentar para permitir melhor utilização do mecanismo de contratação temporária exclusivamente para atividades de natureza transitória, sazonal ou episódica.

7) Proibir a contratação de temporários para funções típicas de Estado e funções sensíveis na administração pública, que envolvam, por exemplo, representação institucional ou risco de corrupção.

8) Promover uma diferenciação mais nítida dos processos de recrutamento para servidores estatutários e celetistas, de modo a tornar a contratação destes últimos, cujos contingentes são sempre muito menores, mais ágil.

3.2 Carreiras

O grande número e a diversidade de estruturas organizativas de cargos e carreiras (mais de trezentas) hoje presentes na administração pública federal levaram à existência de servidores que atuam em funções idênticas ou muito semelhantes, às vezes no mesmo órgão, mas regidos por normas diferentes e com salários também distintos. Isso contribui para a desigualdade salarial e dificulta a mobilidade horizontal dos servidores dentro do aparato estatal que promove a intersetorialidade, a atuação em redes e a alocação de servidores a partir de sua vocação e competências.

Uma distinção se faz necessária entre as carreiras do serviço público dos ministérios e as carreiras de organizações governamentais, por exemplo, autarquias, fundações e empresas estatais. A CF/1988 promoveu a "estatutorização" dos celetistas de fundações e autarquias. O resultado foi uma mistura das carreiras dos ministérios com as carreiras das organizações públicas da administração indireta.

A gestão estratégica de carreiras é fundamental para uma adequada política de gestão de pessoas. Os antigos ministérios do Planejamento e da Administração nunca conseguiram tratar desse tema de forma apropriada, lidando com os recursos humanos no setor público como se fossem uma espécie de estorvo e não como ativos estratégicos.

As funções de Estado são muitas e diferenciadas. Pedem carreiras com dinâmicas distintas e estruturas de incentivos próprias. Há carreiras com perfil de longo prazo e outras de curto prazo. Algumas devem ter muitos degraus de ascensão, outras, poucos – e o tamanho dos degraus também pode ser distinto conforme a natureza do trabalho.

O foco, aqui, está no fortalecimento dos espaços institucionais que enfrentam de forma sistemática e profissional essas questões. Carreiras não são um assunto para ser varrido para debaixo do tapete ou tratado a toque de caixa. O desempenho e a qualidade do serviço público dependem em boa medida do investimento no seu principal ativo: o pessoal.

3.2.1 Propostas

1) Reduzir, racionalizar e agrupar as carreiras no serviço público federal com base nas especialidades profissionais e funções administrativas.

2) Aprimorar a gestão da mobilidade nas estruturas de carreira do serviço público de modo que o Estado disponha de uma força de trabalho mais flexível e ágil.

3) Fixar os salários iniciais e finais das carreiras de modo compatível aos salários do setor privado, com as mesmas qualificações e competências.

4) Tratar de forma separada a temática da dinâmica de carreira – promoção, progressão, desenvolvimento, mobilidade etc. – do debate em torno da remuneração.

5) Desenvolver mecanismos que valorizem mérito e desempenho nas progressões das carreiras, de modo a evitar automatismos na evolução ao longo da carreira, como apenas os baseados em critérios inerciais de serviço.

6) Analisar e incorporar ao desenho das carreiras elementos como: horizonte temporal da carreira, cadência da ascensão, tempos em cada degrau, possibilidade de *fast track*, mecanismos de intercâmbio e atualização da especificação dos resultados a serem apresentados ao longo do tempo.

7) Atentar para a possibilidade de agregação dos profissionais de áreas-meio em grandes carreiras transversais, caso dos profissionais de tecnologia da informação (TI), de modo a racionalizar sua gestão e mobilidade.

8) Enfrentar os desafios da gestão das carreiras de forma diferenciada, problematizando, propondo e monitorando soluções distintas para os universos dos ministérios (administração direta) e das organizações da administração indireta (autarquias, agências, fundações, empresas estatais etc.).

3.3 Estabilidade e desempenho do servidor público

A estabilidade do servidor público é apenas uma das características de um serviço civil profissional, que também deve se caracterizar pelas competências e *expertise*, por processos de recrutamento competitivos isonômicos e meritocráticos, pela imparcialidade política e obediência ao marco legal-constitucional. A estabilidade evita práticas nas quais um político ou partido, depois de ganhar uma eleição, oferece cargos no governo a seus apoiadores como retribuição ao apoio dado na eleição, desprezando o mérito, a profissionalização do serviço público e/ou a continuidade das políticas.

Apesar disso, boa parte das propostas de reforma administrativa questionam a estabilidade do servidor público, particularmente porque se assume que: i) o corpo burocrático resiste a mudanças de rumos de políticas públicas priorizadas por governos legitimamente eleitos; e ii) a estabilidade não incentiva o desempenho do servidor.

Pesquisas e estudos existentes, porém, indicam que, em democracias consolidadas, existe pouca evidência de resistência burocrática, uma vez que o corpo burocrático tende a responder aos rumos dos políticos legitimamente eleitos. No Brasil, não tem sido diferente. Sobre o desempenho, pesquisas indicam que burocracias profissionais, cujas carreiras são claramente separadas da política, são mais eficazes em prevenir a corrupção, reduzir o desperdício de recursos públicos e desempenhar suas funções.

Em outras palavras, a construção de um corpo burocrático que tem incentivos distintos da política, criando um sistema de pesos e contrapesos, tende a ser mais benéfico. A estabilidade, alinhada a outras medidas, como profissionalismo ou obediência ao marco legal, permite a ação de um quadro de servidores que seja capaz de guardar o interesse público, observando e denunciando crimes ou improbidades de que venham a ter conhecimento no decorrer de suas funções. Sem a garantia da estabilidade, o servidor se torna refém dos dirigentes políticos e sujeito a pressões ou chantagens dos governantes de plantão.

Ademais, esse é um debate mal colocado pela mídia e pelas forças políticas, mais interessadas na retórica em torno do assunto do que na solução. Factualmente, a estabilidade deixou de existir com a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998. De lá para cá, todos os anos, funcionários públicos estatutários têm sido demitidos do serviço público, em especial, em organizações como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o INSS e a RFB.

O que não tem ocorrido, pois depende de regulamentação por lei complementar, é a demissão por insuficiência de desempenho. A administração pública federal possui um sistema de avaliação de desempenho que se tornou inócuo devido a sua inadequada aplicação.

O desempenho no setor público deve ser analisado com critérios diferentes do setor privado, pois cada um opera com lógicas e objetivos qualitativamente diversos. Há um foco exacerbado na avaliação individual, quantitativa e com viés punitivista, em detrimento da avaliação qualitativa, capacitadora e vinculada às competências e vocações e à progressão na carreira. Parte dos servidores se encontra desmotivada e sem incentivos adequados, tanto em termos remuneratórios quanto de espírito de equipe para desempenhar suas atividades. A introdução gradual da avaliação de desempenho organizacional e individual deve vir associada a ações de valorização e capacitação continuadas.

3.3.1 Propostas

1) Regulamentar a avaliação de desempenho e o desligamento por insuficiência de desempenho, com base em critérios transparentes e amplo direito de defesa e recurso, ao longo de um período de no mínimo três anos.

2) Alinhar os regimes de trabalho estatutário, celetistas e temporário aos modelos organizacionais da administração direta e indireta.

3) Estruturar organizações com planejamento adequado, objetivos claros e sistemas de vinculação e mensuração entre a missão organizacional e o desempenho individual.

4) Coordenar adoção gradual de mecanismos de aferição de desempenho organizacional e individual, alinhados aos objetivos e resultados de políticas públicas, com a participação das diversas partes interessadas (cidadão/usuário, lideranças políticas, servidores, entre outras).

5) Adequar os instrumentos e a abordagem da avaliação às especificidades das funções públicas e à sua natureza e órgão de atuação.

6) Incentivar métricas de simplificação legislativa e administrativa, desburocratização, digitalização de canais de comunicação e prestação de serviços públicos em detrimento de métricas de produtividade processual.

7) Incorporar formas de avaliação de desempenho que considerem a perspectiva dos cidadãos, usuários finais e diferentes partes interessadas, em vez de focar apenas na avaliação das chefias e/ou dos pares.

8) Prever mecanismos periódicos de revisão de sistemas de incentivos embutidos na avaliação de desempenho, de forma a evitar comportamentos oportunísticos.

9) Profissionalizar os cargos de alta gerência para o aprimoramento dos processos de avaliação de desempenho dos servidores.

10) Evitar o viés punitivista na avaliação de desempenho: i) usando as avaliações para realocar os servidores e otimizar suas competências de acordo com os objetivos da organização; e ii) vinculando a avaliação de desempenho individual aos incentivos de progressão na carreira.

3.4 Desigualdades salariais

O funcionalismo público brasileiro tem perfil heterogêneo e apresenta grandes desigualdades. Em termos salariais, há ao menos três padrões de desigualdades. No primeiro, estão as discrepâncias entre as remunerações pagas entre cada nível federativo. No segundo, estão as diferenças de remuneração entre pessoas que desempenham atividades semelhantes, mas ocupam carreiras diferentes, a depender do nível federativo ou Poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário). E no terceiro estão as diferenças decorrentes de atributos de nascença, como cor e sexo, expressas na sub-representação de ocupações mais prestigiosas ou com mais poder decisório.[41]

Entre os três poderes, as carreiras vinculadas ao Poder Judiciário têm remunerações muito superiores às das carreiras do Executivo e do Legislativo. Um indicativo dessa discrepância é o fato de o Poder Judiciário figurar em quase todas (se não todas) as posições cujas carreiras estão no topo das remunerações do setor público nacional, inclusive no quantitativo total das remunerações do setor público brasileiro que ultrapassam o teto remuneratório constitucional. Em nível mais abrangente, um exemplo adicional das discrepâncias remuneratórias é o fato de 90% dos servidores municipais (5,8 milhões, em 2019) do Brasil receberem uma remuneração que equivale a 70% do valor médio que os 10% com menor remuneração no Judiciário federal recebem.

No âmbito federal, a existência de negociações pulverizadas e processos de greves *ad hoc* reforçam as desigualdades entre as carreiras, uma vez que carreiras com mais poder de pressão têm mais força para impor suas reivindicações. Conforme se destaca na seção 3.2, sobre carreiras, para que funções similares façam jus às remunerações equivalentes, é necessário enfrentar a espinhosa reforma dos planos de carreiras, abrangendo estruturas de cargos e seu povoamento por carreiras variadas, visando racionalizá-los e, se possível, padronizando sua terminologia.

4. Mais detalhes sobre diversidade, ver seção 3.5.

3.4.1 Propostas

1) Regulamentar e aplicar o teto remuneratório (aprovação do PL nº 6.726/2016), restringindo a incidência de verbas indenizatórias.

2) Encaminhar legislação ao Congresso Nacional estabelecendo parâmetros salariais de referência comuns aos três poderes e órgãos vinculados – tribunais de contas e ministérios públicos – e aos três níveis de governo.

3) Revisar os critérios destinados ao cálculo dos honorários de sucumbência da Advocacia-Geral da União (AGU), de modo a eliminar distorções remuneratórias.

4) Revisar os adicionais de remuneração variável, de modo que sejam vinculados ao desempenho e não funcionem simplesmente como complementações salariais.

5) Implementar a remuneração variável em áreas selecionadas, cuja estrutura de incentivos comporte uma parametrização aderente à dinâmica da função.

6) Criar um comitê responsável por definir os elementos da política salarial comuns ao conjunto do funcionalismo – abrangendo estatutários e celetistas – e que fixe anualmente os valores de reajustes decorrentes de ganhos de produtividade e de perdas decorrentes de processos inflacionários.

7) Proporcionar total transparência às remunerações pagas no setor público – estatutário e celetista –, de modo a assegurar o controle social da folha de pagamentos e seu acesso e domínio público pela sociedade e suas partes interessadas.

8) Coletar dados e construir indicadores que permitam diagnosticar as desigualdades raciais, de gênero, entre outras, de forma longitudinal, bem como adotar estratégias de enfrentamento dos problemas identificados.

9) Realizar pesquisas salariais anuais junto ao setor privado, de modo a balizar a política salarial da administração pública federal.

10) Elaborar a legislação de greve no setor público, estabelecendo procedimentos que serão observados pelas partes em conflito, especialmente os setores cuja paralisação produz prejuízo para a população e à fixação de datas-base para negociações salariais.

11) Restabelecer a mesa de negociações salariais, com fixação de calendários e regras de funcionamento das interações com os sindicatos de profissionais dos universos estatutário e celetista.

3.5 Diversidade racial, social e de gênero

A representatividade na força de trabalho é a forma como a diversidade racial, social e de gênero se materializa no setor público (representatividade burocrática), constituindo-se em fator crucial para influenciar positivamente o desempenho do funcionalismo. Uma burocracia que represente melhor a diversidade da sociedade brasileira amplia as chances de sua atuação ser mais ativa para incluir segmentos desfavorecidos da população em políticas públicas das mais diversas áreas, como segurança pública, educação e assistência social.

Maior representatividade burocrática é importante para ampliar a legitimidade da força de trabalho do setor público junto à sociedade. Adicionalmente, compreender a dissonância entre as cognições e experiências vividas dos gestores que formulam as políticas públicas, bem como as dos beneficiários que as acessam, é um passo necessário para tornar mais efetivas as políticas e o acesso aos serviços públicos. Isso cria condições para a formação de novas categorias cognitivas e meios originais de enquadrar problemas em políticas públicas, diversificando assim o arsenal de soluções mais efetivas e inovadoras.

Desse modo, a dissonância entre as cognições e experiências vividas dos gestores que formulam as políticas públicas e as dos beneficiários que as acessam pode ser um obstáculo para tornar mais efetivas as políticas e o acesso aos serviços públicos.

Apesar disso, as desigualdades de raça e gênero estão presentes no setor público. Negros e mulheres ocupam cargos de menor prestígio e têm acesso proporcionalmente menor em posições de poder decisório. As desigualdades são reforçadas desde os processos de recrutamento e seleção.[52] Isto, apesar de medidas legais importantes, como a Lei nº 12.990/2014 – Lei de Cotas no serviço público, cuja vigência termina em 2024, ainda sem monitoramento de resultados e avaliações dos efeitos gerados.

3.5.1 Propostas

1) Consolidar um lócus institucional central responsável por monitorar e avaliar a Lei de Cotas e outras estratégias de diversidade (vinculado ao órgão de gestão pública).

2) Consolidar metas de cotas de gênero e raça na força de trabalho federal.

3) Ampliar a diversidade de forma representativa (nas suas diversas dimensões, como gênero ou raça) nos cargos ministeriais e nos mais altos cargos de liderança do setor público.

4) Aprimorar as políticas de cotas que já existem em diversas áreas do setor público, além de analisar os obstáculos estruturais dos observados déficits na aplicação da Lei de Cotas em alguns setores (por exemplo, docentes universitários e Poder Judiciário).

5) Criar instrumentos efetivos de denúncia de casos de assédio ou racismo nas organizações públicas.

6) Consolidar bases de dados com indicadores longitudinais comparados e adotar metas a cumprir quanto à diversidade de gênero, raça e classe social.

7) Incorporar o tema da diversidade em programas de treinamento da força de trabalho no setor público.

5. Para mais informações sobre recrutamento, ver subseção 3.1.

3.6 Cargos comissionados e de alta direção

Preencher cargos comissionados de alta direção da burocracia federal com base em escolhas discricionárias de partidos que integram as coalizões de governo é um fenômeno comum em sistemas administrativos contemporâneos, especialmente em regimes políticos com coalizões multipartidárias. Na experiência brasileira, um dos principais problemas é o grau, a abrangência, a intensidade e as características que esse processo ganhou no "presidencialismo de coalizão". Ao apelar à necessidade de construir maiorias legislativas, a lógica das nomeações para a alta direção da burocracia desvirtuou a necessidade de controlar a formulação e implementação de políticas públicas conforme o programa eleito nas urnas para um sistema com incentivos perversos à qualidade da gestão das políticas e ao alto desempenho governamental.

O sistema eleitoral brasileiro incentiva estratégias eleitorais personalistas, o sistema partidário é instável e fragmentado e, portanto, a pressão para politizar os cargos de alta direção será sempre alta e, curta, a duração dos dirigentes em seus cargos. A excessiva influência das mudanças político-partidárias e de grupos políticos na alta direção faz com que a dinâmica e a instabilidade das coalizões, que se mantêm dinâmicas mesmo após formado o governo, afetem também os cargos de gerência e assessoramento intermediários. Este efeito influencia a capacidade do setor planejar e implementar políticas, uma vez que se espera a estabilidade das equipes administrativas no custoso processo de execução do ciclo das políticas públicas.

É preciso criar incentivos para conciliar a necessidade de formar coalizões majoritárias, mas preservar o bom desempenho das políticas públicas, atraindo dirigentes com capacidade técnico-gerencial, reputação ilibada, experiência no setor público e competências alinhadas à função. A lógica de ocupação de cargos a partir das coalizões desincentiva a especialização dos servidores das carreiras ministeriais. A falta de padrão claro de aquisição de competências como condição para a promoção reduz o investimento em autoqualificação e dificulta a gestão por desempenho.

Outro problema dos cargos comissionados, em particular na alta direção, é a elevada concentração de homens e brancos, o que reproduz também neste nível de gestão desigualdades presentes no conjunto da burocracia federal.[63]

Por fim, análises realizadas pelo Ipea no âmbito do Atlas do Estado Brasileiro apontam que a presença de militares, considerados apenas os cargos e as funções civis, quase triplicou entre 2013 e 2021. Além da ocupação dos cargos civis, a militarização do Executivo federal foi observada também em outros sentidos, como na transferência de valores castrenses para a administração pública. Há ainda um conjunto de normas recentes de origem do Executivo federal que expande as possibilidades da presença de militares na burocracia civil.[7]

6. Ver subseção 3.5.

7. Por exemplo, o Decreto nº 10.727/21 e a Portaria nº 4.975/2021 do ME.

3.6.1 Propostas

1) Definir que nomeações discricionárias de não servidores efetivos sejam restritas à alta direção (de DAS 5 ou equivalente para cima) e que cargos restritos a funções gerenciais ou de assessoramento de nível intermediário sejam ocupados por servidores públicos concursados e, em alguns casos, restritos aos órgãos de lotação.

2) Investir em processos seletivos para ocupação de cargos comissionados à luz das experiências internacionais e das que vêm sendo implementadas em governos estaduais.

3) Acordar metas claras de gestão com os dirigentes nomeados, focando no desempenho, bem como ampliar a responsividade (*accountability*).

4) Rever o Decreto nº 9.727/2019 para incluir regras de avaliação de entrada (especialmente até DAS 4 ou equivalente), estimulando menor politização externa nestes cargos, além de critérios que garantam experiência prévia no desempenho das funções a que se destinam.

5) Rever o Decreto nº 9.727/2019 para incluir critérios de diversidade e equidade na indicação e ocupação de cargos comissionados e de liderança.

6) Ampliar as experiências de processos seletivos simplificados, internos e externos, para a seleção e ocupação de cargos comissionados de nível intermediário.

7) Aprovar medidas, como a PEC nº 21/2021, que vedam aos militares da ativa a ocupação de cargo de natureza civil na administração pública, nos três níveis da Federação.

3.7 Organizações e formatos jurídicos

A cacofonia organizacional dominante na administração pública teve início na CF/1988, com os múltiplos entendimentos à figura jurídica das fundações, agravou-se com a implementação do Regime Jurídico Único (RJU) e do caixa único do Tesouro, e complicou-se com a EC nº 19. Esta introduziu novos tipos de organizações públicas, como as organizações sociais, agências executivas e organizações sociais interesse público (Oscips).

Essa realidade se sobrepôs às figuras organizacionais existentes, em alguns casos, justapondo-se a elas e, em outros, transformando-as, como nos casos em que foram levadas a adotar o RJU, centralizar suas contabilidades no Tesouro e adotar a Lei nº 8.666/1993 para compras.

QUADRO 1
Organização do Estado brasileiro

Setores	Organização política	Estruturas e Entes	Fundamentação
		Legislativo Tribunal de Contas Executivo Judiciário Instituições de provedoria de justiça	CF, arts. 1º e 2º, Títulos III e IV, arts. 18, 44 a 126 e 127 e s.
Setor Público (Estado *stricto sensu*) (CF, cp. art. 174)	Organização administrativa	**Administração Direta** Órgãos despersonalizados (hierarquia) Órgãos autônomos (desconcentração) (DPb / FE)	F, art. 37, *caput* CC, art. 41, I a III
		Administração Indireta Organismos personalizados (Descentralização institucional) **Administração Autárquica** Autarquias Administrativas, de regime especial, executivas, de ensino, previdenciárias Agências Reguladoras (DPb / DS / FE / AS) **Administração Fundacional** Fundações Públicas (DPb / DPr / DS / FE / AS) **Administração Empresarial** Empresas Públicas / Sociedades de Economia Mista (DPr / DPb / AE / FE)	CF, arts. 37, *caput*, e nº XIX, e § 8º; 39 a 42; 73, e §§ CC, arts.41, IV e V, e p.único, e 44, e §§
Setor Intermédio	Paradministração (descentralização por cooperação)	**Entes de Cooperação** PJ paradministrativas - serviços sociais autônomos / Ofícios públicos (DPb / DPr / DS / FE / AE / AS) OAB (DPb / FE)	CF, arts. 37, XX, 129, I, 149 e 236; ADCT, art 62
Setor Político	Povo	**Titulares de direitos políticos** Partidos Políticos (DPb / FE)	CF, preâmbulo, arts. 1º, p. único, 5º, 12 e 14 a 17
Setor Privado e Sociedade Civil	Descentralização por colaboração	**Entes de Colaboração** delegação / permissão / aproveitamento OS - EFPC´s (DPb / DPr / DS / FE / AS)	CF, arts. 37, XXI, e 175
	Ordem econômico-financeira	**Empresas Particulares** (DPr / AE)	CF, Título VII, arts. 1º, IV, 170, 173 e §§ 4º e 5º; 174 e 192
	Ordem social	**Sociedade Civil Organizada** Entidades de relevância social ONG´s - A cidadania social participativa - Instituições - Institutos - OSCIP´s (DPr / DS / AS)	CF, preâmbulo, Título VIII; arts. 1º, 3º, 6º, 7º, 195, §7º; 197 e 209

Fonte: Machado (2022).
Obs.: 1. DPb – direito público; DPr – direito privado; DS – direito social; FE – função estatal; AE – atividade econômica; AS – atuação social.
2. Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O imbróglio normativo produziu um desalinhamento funcional entre a forma de organização de entidades públicas, governamentais e não governamentais, e as suas respectivas missões institucionais. Entidades foram criadas nos últimos anos para diversos fins e sob as formas mais idiossincráticas, como os serviços sociais autônomos, as autarquias especiais, estatais dependentes e outras, fazendo da paisagem organizacional do país uma Babel.

As distorções decorrentes dessa situação abrangem ineficiências no gasto, ausência de flexibilidade, desalinhamento das estruturas de incentivos, dificuldade de contratualização de resultados, distorções relacionadas às receitas próprias, deterioração da qualidade de serviços prestados, elevação dos custos de transação dos entes governamentais e aumento da opacidade no trato dos recursos.

3.7.1 Propostas

1) Rever a legislação destinada à possibilidade de expandir as fundações de estatais de direito privado, hoje praticamente restritas às áreas universitárias e de fomento à pesquisa.

2) Estabelecer orientações vinculantes pela AGU para as consultorias jurídicas dos ministérios, das autarquias, das fundações e das estatais, relacionadas à possibilidade de contratação de organizações sociais e Oscips nos termos adequados.

3) Reexaminar a situação das estatais dependentes e de serviços sociais autônomos criados como paraestatais dependentes e avaliar as possibilidades de transformá-las em fundações estatais de direito privado.

4) Examinar a possibilidade de instituição de mecanismos de contratualização de resultados, como contratos de gestão, com a finalidade de parametrizar o financiamento destas organizações com foco no seu desempenho.

5) Explorar a possibilidade de novas modalidades de contratação de pessoal temporário junto às organizações cujo regime jurídico adotado é o celetista ou mesmo o estatutário, de modo a ampliar as possibilidades de prestação de serviços públicos sem pressionar os gastos com pessoal.

6) Desenvolver mecanismos capazes de propiciar o reinvestimento de receitas próprias de agências reguladoras, autarquias, fundações estatais e serviços sociais autônomos, de modo a incentivar estas organizações a financiarem parcelas de suas necessidades.

3.8 Parcerias com o setor não estatal

Existe um amplo leque de serviços prestados em regimes de parcerias com o setor não estatal, notadamente nas áreas de saúde e educação. Essas parcerias são guiadas por uma diversidade de normas institucionais muitas vezes sobrepostas. Há muita insegurança jurídica em relação à sustentabilidade destes arranjos devido à ausência de orientações claras e pacificadas do ponto de vista legal em relação a estes mecanismos de parceria e contratualização.

Por vezes, seja na área econômica, seja nos órgãos de controle, há dificuldade de compreender a centralidade destas parcerias para a prestação e continuidade de serviços públicos, e, frequentemente, ocorre a descontinuação das parcerias, tratando-as como meros contratos e desmoralizando estes arranjos. A administração pública federal vem se tornando, cada vez mais, gestora de um feixe de multiplicidade de contratos heterogêneos. O desafio consiste em racionalizar esta situação.

3.8.1 Propostas

1) Promover uma revisão do marco jurídico que baliza as relações do Estado com o terceiro setor, de modo a clarificar a tipologia de organizações com as quais interessa à administração pública relacionar-se e pacificar os entendimentos jurídicos relativos aos respectivos mecanismos de contratualização.

2) Desenvolver capacidades técnico-analíticas nos ministérios e nas demais organizações do Executivo para que se possam aproveitar as potencialidades e as vantagens da cooperação com as entidades sem fins lucrativos, encorajando parcerias duradouras que não possam ser reduzidas a relações contratuais *ad hoc*. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) são exemplos inspiradores.

3) Revisar e dar o devido tratamento analítico às bases de dados disponíveis sobre organizações do terceiro setor junto à administração pública federal (hoje dispersas por diferentes ministérios).

4) Retomar a implementação das leis nºs 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e 13.204/2015, inclusive seus novos instrumentos de celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil.

5) Estruturar redes de parcerias em áreas-chave da provisão de serviços públicos, de modo que o terceiro setor possa atuar com mais intensidade, volume e qualidade, de forma suplementar, no atendimento das necessidades da população, a partir de arranjos criativos, transparentes e inovadores com o setor público.

6) Incentivar a estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação dos investimentos governamentais em organizações do terceiro setor, de modo a compreender, analisar e publicizar seus impactos e as contrapartidas dessas organizações às iniciativas em questão.

7) Assegurar a absoluta transparência dos termos dos relacionamentos do setor público com o terceiro setor, em tempo real, com todas as informações relacionadas à alocação de recursos públicos nas organizações do terceiro setor, inclusive beneficiários, valores, objeto, modalidades, resultados e outros dados que sejam relevantes.

3.9 Compras públicas

O gasto público flui mediante uma série de mecanismos: transferências, crédito, endividamento, pagamentos de pessoal, compras e contratações. Desde a virada do milênio, a legislação de compras e contratos tem evoluído bastante por meio da combinação entre medidas infralegais e intensificação do uso de tecnologia.

A nova Lei de Licitações consolidou e culminou todo esse longo processo de mudança. O impacto da transformação digital nos processos de compras e contratações tem sido extraordinário. O Brasil é um dos países que mais tem avançado nessa importante política de gestão pública, tendo sido catapultado para a fronteira do debate global sobre o assunto. Como resultados desta cascata de mudanças no setor, há mais eficiência na operacionalização das compras públicas e avanços na modelagem dos contratos públicos cujos parâmetros são mais estruturáveis e passíveis de automação.

As sugestões a seguir destinam-se a promover o avanço dessas mudanças, cujo contínuo aperfeiçoamento é essencial para obter mais ganhos de eficiência nas contratações públicas.

3.9.1 Propostas

1) Consolidar, rever e ampliar os modelos de centralização de compras por meio da estruturação das chamadas unidades de compras e contratos, dispensando especial atenção às suas necessidades de pessoal, estruturas organizacionais e tecnologias.

2) Aprimorar os processos de gestão por competências e desenvolvimento profissional por meio de: i) definição das capacidades necessárias para atuar nos processos de compras públicas; ii) alinhamento ao desenho de programas de desenvolvimento e capacitação – valendo-se de metodologias e tecnologias mais atuais, como trilhas de aprendizagem e plataformas de desenvolvimento; e iii) integração das discussões por meio das comunidades de práticas, como a Rede de Capacitação em Compras Públicas.

3) Explorar modelos de certificação em compras, sem confundi-la com certificados de cursos tradicionais. Tal certificação pode ser inspirada em modelos consagrados internacionalmente, que entrelaçam formação e experiência, e habilita para a ocupação de cargos.

4) Desenvolver instrumentos de governança em compras que permitam fortalecer o planejamento anual de contratações, o planejamento estratégico, a gestão de riscos, a definição de alçadas decisórias, o estabelecimento de indicadores e ferramentas de monitoramento e a avaliação de compras públicas, não só focados em processos e resultados, mas também em geração de impacto.

5) Intensificar a transformação digital nos processos e modelos de compras eletrônicas, observando oportunidades de implementação de marketplaces públicos, como os existentes na Índia, no Chile e nos Estados Unidos.

6) Aprofundar a utilização de inteligência artificial (IA) associada ao planejamento de compras, de modo a viabilizar análises preditivas vinculadas a metodologias como *strategic sourcing*, pesquisas de preços com notas fiscais eletrônicas e uso de robôs para realizar procedimentos de pregão de menor complexidade.

7) Ampliar as possibilidades de uso das compras públicas como instrumento de política pública, por meio da atenção diferenciada às políticas de sustentabilidade e do fomento a microempresas e empresas de pequeno porte, à agricultura familiar e à inovação, entre outras.

8) Equacionar as muitas matérias pendentes de regulamentação pelo governo federal e pelos estados e municípios, além de ajustar sistemas operacionais, tais como o Portal Nacional de Contratações Públicas, devido ao prazo limite para uso exclusivo da nova Lei de Licitações ser 1º de abril de 2023.

3.10 Controle administrativo e o "apagão de canetas"

Os órgãos de controle desempenham um papel importante na administração pública brasileira ao combater irregularidades e atos de corrupção. Dado seu papel institucional, gozam de posição privilegiada para fornecer informações contínuas, sistematizadas e, em geral, confiáveis sobre as agências governamentais e as políticas públicas. Sob vários aspectos, esses órgãos têm se empenhado em potencializar aprendizados e promover diálogos com outros órgãos governamentais e atores sociais, em boa medida, devido à aproximação de organismos internacionais, como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a OCDE.

Apesar disso, verificou-se expansão da autonomia e da atuação desses órgãos para além de suas funções de controle da legalidade e conformidade das ações da administração pública. Tal avanço da atuação dos órgãos de controle sobre a administração pública ocorreu concomitantemente à erosão das capacidades técnicas do Poder Executivo na última década, produzindo uma série de efeitos colaterais não desejados. Eles passaram a atuar no ciclo de políticas públicas e interferir na definição de procedimentos que deveriam ser parte da competência discricionária do gestor responsável pela condução da política pública.

Sendo assim, ocorreu um aumento significativo da aversão ao risco na condução das decisões de governo. O fenômeno tornou-se conhecido como "apagão das canetas", ao qual se atribui em parte a explicação para a desaceleração do ritmo decisório da administração pública federal e a paralisia administrativa. O temor do gestor de decidir ou adotar soluções deve-se ao medo de se expor ao risco de punição futura por parte dos controladores.

3.10.1 Propostas

1) Identificar as "zonas cinzentas" sistêmicas dos processos de contratação e licitação e subsequente estabelecimento, em conjunto com a AGU, de interpretações orientadoras.

2) Desenvolver auditorias de sistemas que proporcionem combate seletivo e estratégico aos eventuais malfeitos com base nos mapas de risco existentes e no uso intensivo de bases de dados em vez de análises de legislações.

3) Priorizar políticas anticorrupção centradas na melhoria da integridade do gasto público, isto é, na estruturação de sistemas orçamentários e financeiros transparentes e compreensíveis para a sociedade.

4) Capacitar de forma sistemática os gestores públicos, de modo que atuem proativamente como primeira linha de controle no que diz respeito à gestão de riscos relacionados à integridade e qualidade do gasto público.

5) Regulamentar e institucionalizar os termos de ajuste de gestão como estratégia para correção de situações que caracterizem risco de irregularidades nos processos do gasto público – inclusive os casos de suspeita de má-fé e desvio de recursos.

6) Recorrer às operações especiais de forma estratégica e seletiva, evitando sua utilização mediática e instrumentalização política com finalidades estranhas às atividades de controle interno.

7) Diminuir a assimetria de competências entre as burocracias dos órgãos de controle e as burocracias do Executivo federal, capacitando os servidores a planejar, implementar e monitorar políticas.

8) Aprimorar as estruturas de controle interno da administração pública federal para garantir conformidade às normas e aos procedimentos legais das decisões, reconhecer a discricionariedade decisória dos gestores e proporcionar a eles mais segurança jurídica.

9) Implementar reformas legislativas que deem mais segurança jurídica ao gestor e tornem os órgãos de controle mais responsabilizáveis (*accountable*) em relação ao sistema político e à sociedade.

3.11 Lócus institucional para a gestão pública e o fortalecimento do serviço civil

As políticas de gestão pública sofrem de incompreensão e invisibilidade crônicas. Pessoal, cargos, carreiras, concursos públicos, dimensionamento da força de trabalho, modelos de organizações, modernização de processos são assuntos tratados por sucessivos governos como estorvos e forma não estratégica, com episódicas exceções.

Boas políticas de gestão pública são importantes para qualificar o funcionamento de qualquer governo. Todos os governos de países desenvolvidos se beneficiam de um Estado equipado com capacidades para implementar suas políticas, dadas as restrições do contexto.

Desde a redemocratização, as políticas de gestão pública tiveram um lócus próprio apenas nos primeiros anos da Nova República e no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Nos outros períodos, a agenda de gestão pública esteve abrigada no Ministério do Planejamento.[8] As propostas apresentadas neste documento implicam necessidade de um lócus institucional para elaborar e implementar ações com vistas a aumentar as capacidades burocrático-organizacionais do Estado brasileiro.

O planejamento da força de trabalho, a gestão estratégica de carreiras, a política de desenvolvimento de pessoal, a gestão por competências, a transformação digital, a modernização contínua das compras governamentais e a problemática de modelagem organizacional precisam adquirir um mínimo de consistência ou robustez. A criação de um espaço institucional para tratar dessas questões, de forma estratégica e sistêmica, pode sinalizar um compromisso do governo com a modernização e o fortalecimento do Estado e de suas interfaces com a sociedade. Tal estrutura pode alavancar sinergias e aumentar a probabilidade de sucesso dos objetivos perseguidos pelo governo, de modo que possa servir melhor os cidadãos e promover as mudanças socioeconômicas que o país precisa urgentemente para sustentar a sua democracia.

3.11.1 Propostas

1) Uma secretaria especial no Ministério da Economia ou do Planejamento. Caso seja mantida esta estrutura será importante criar áreas de relações entre trabalho e gestão de carreiras. A vantagem deste arranjo é a proximidade com o ministro da Economia ou do Planejamento, o que facilita a disponibilização dos meios para a persecução desta agenda. A desvantagem é o risco de se repetir a situação atual, a diluição da agenda e seu eclipse por outros temas, em especial a questão orçamentária.

2) Uma secretaria de Estado na Presidência da República. A criação de tal secretaria pode sinalizar prioridade na agenda de gestão pública e empoderar o secretário com *status* ministerial na condução das políticas da área. O principal risco envolvido na iniciativa é o de chamar ao presidente o desgaste das negociações salariais e o varejo das situações particulares, nem sempre passíveis de atendimento voluntarioso.

8. O governo de José Sarney criou o Ministério Extraordinário da Administração Pública (1985-1986), sucedido pela Secretaria Especial de Administração Pública da Presidência (1986-1988), extinta após a conclusão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e absorvida pelo Ministério do Planejamento. Fernando Collor criou a Secretaria de Administração Federal (1990-1992) e extinguiu-a. Itamar Franco recriou-a (1993-1994). Nos dois casos, a SAF era uma Secretaria de Estado com ***status*** ministerial vinculada à Presidência. Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração da Reforma de Estado (1995-1998) e extinguiu-o ao fim de seu primeiro mandato. No início de seu segundo mandato, criou por um breve período a Secretaria de Estado da Administração Pública, para extingui-la com poucos meses de existência. Independentemente da alternativa adotada, a agenda de gestão pública só tem chances de prosperar se tiver o apoio do presidente ou dos ministérios da área econômica.

3) Um ministério para a administração pública. A solução aposta na robustez organizacional como forma de operacionalizar a agenda. Dado o escopo ministerial, é possível pensar em ações mais abrangentes, incorporando assistência técnica a estados e municípios e mais investimentos em transformação digital. O aumento do peso institucional, contudo, não vem necessariamente acompanhado pela proximidade com o presidente ou a área econômica, como as experiências pretéritas sugerem.

4 CONSIDERAÇÃO FINAL

Os diagnósticos e as propostas apresentados neste trabalho têm como principal objetivo contribuir para o fortalecimento das capacidades de formulação e implementação de políticas públicas do Poder Executivo federal por meio do aprimoramento do sistema de gestão de pessoas, de parcerias organizacionais, de relações contratuais, de controles e de compras.

Entendemos tais temas como essenciais para que o governo que se inicia possa implementar seu programa eleito nas urnas em 2022.

Além dos temas aqui abordados, o desempenho do Estado depende da ação coerente e coordenada das diversas organizações públicas, das relações da burocracia com a sociedade civil, de liderança política e de apoio social. Ainda que estas questões não tenham sido objeto deste documento, esperamos que a agenda aqui apresentada contribua para alterar os termos do debate sobre o serviço público e a administração pública federal.

REFERÊNCIA

MACHADO, R. **Desenho institucional, parcerias e contratos na administração pública federal brasileira**: relatório de pesquisa. 2022. No prelo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Brena Rolim Peixoto da Silva
Cayo César Freire Feliciano
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa
Natália de Oliveira Ayres

Capa
Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico
Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Roboto condensed regular 8/10,8 (texto)
Roboto condensed bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO